

KOMMUNE

»Good Governance« als Orientierung

**VON REINER PRÖLSS**

Reiner Prölß ist seit 2005 berufsmäßiger Stadtrat für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg. Er hat an der Fachhochschule Sozialpädagogik und an der Universität Pädagogik studiert. www.nuernberg.de

Gutes Verwaltungshandeln und integrierte Strategien sollten die Grundlagen bilden für die kommunale Steuerung sozialer Dienste und Einrichtungen vor Ort. Deren Koordinierung gilt heute wichtiger denn je, um sowohl Versorgungslücken zu vermeiden als auch »Kannibalisierungstendenzen« wegen zu vieler Anbieter zu vermeiden.

Kommune, insbesondere kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, und Freie Wohlfahrtspflege bewegen sich in ähnlichen Verantwortungsbereichen. Beide sind Anbieter sozialer Dienste und Einrichtungen und beide üben eine Aufsichtsfunktion gegenüber Trägern und Diensten aus. Ebenso übernehmen sie beide über ihre Angebote anwaltschaftliche Funktion für diejenigen Bevölkerungsgruppen und Personen, die ihre Belange nicht angemessen vertreten können und die von sozialen Risiken und Problemen betroffen sind. Nicht zuletzt gehören sowohl der kommunale öffentliche Dienst als auch die Wohlfahrtsverbände zu den größten Arbeitgebern in Deutschland.

Der wesentliche Unterschied besteht in den »Eingriffsrechten«, die der Sozialstaat den beiden Akteuren zuweist: Die gesetzlichen Rahmenbedingungen legen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips fest, dass der staatlichen Ebene nur dann die Verantwortung für die soziale Sicherung und die Gewährleistung von Gerechtigkeit zufällt, wenn die Gesellschaft selbst hierzu nicht in der Lage ist. Zunächst ist immer die »kleinste Einheit« für die Fürsorge zuständig: das Individuum, die Familie, die Nachbarschaft, die Wohlfahrtspflege und erst dann staatliche Institutionen, auch hier wieder beginnend mit der kleinsten Einheit, der Kommune.

Laut SGB VIII und SGB XII hat die Freie Wohlfahrtspflege gegenüber der

öffentlichen Hand einen klaren Vorrang bei der Erbringung sozialer Leistungen und Dienste, die Kommune übernimmt die Gewährleistungsverantwortung für die Daseinsvorsorge. Gleichwohl sind Kooperationen zwischen Kommune und Freier Wohlfahrtspflege in gesetzlichen Bestimmungen geregelt: Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wird die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe mit den freien Trägern und anderen Akteuren, die ein gelingendes Aufwachsen von jungen Menschen ermöglichen sollen, in § 4 SGB VIII festgeschrieben. Für die Träger der Sozialhilfe wird die Kooperation in § 5 SGB XII formuliert.

Somit tritt denn auch in jüngerer Zeit an die Stelle der strikten Auslegung des Subsidiaritätsprinzips verstärkt ein partnerschaftlicher Charakter der Zusammenarbeit. Planungs-, Gewährleistungs- und Steuerungsverantwortung werden vor dem Hintergrund individueller Rechtsansprüche bedeutsamer. Dazu passt der in vielen Kommunen bereits vollzogene Paradigmenwechsel weg von organisatorisch strikter Trennung der Fachbereiche hin zu einem integrierten Handeln. So beschäftigen sich Konzepte der Stadtentwicklung längst nicht mehr nur mit Gebäuden und Grünflächen, sondern ebenso mit der Versorgung mit Bildungs- und Freizeiteinrichtungen, sozialen Diensten, niedrigschwelligen Anlaufstellen im Stadtteil und Räumen für Kinder und Jugendliche. Dabei endet

die integrierte Handlungsstrategie meist nicht an den Rathausmauern, sondern bezieht Bürgerinnen und Bürger, Verbände und Organisationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit ein. Kommune und Freie Wohlfahrtspflege teilen sich also auch hier – gemeinsam mit vielen anderen – den Auftrag, lebendige lebenswerte Stadtquartiere zu schaffen und weiterzuentwickeln.

Der Kommune als Verantwortlicher für die Daseinsvorsorge kommt in dieser sich zunehmend ausdifferenzierenden Gruppe von Gestaltern des Gemeinwesens die Rolle zu, das Angebot sozialer Dienste und Einrichtungen vor Ort zu steuern und, wo sich Lücken ergeben, diese zu ergänzen. Die einzelnen Träger der Wohlfahrtspflege erweitern ihre Angebotspalette stetig und sind von Spezialisten auf einigen wenigen Gebieten zu Vollversorgern geworden. Träger der Freien Wohlfahrtspflege sind heutzutage in der Kranken- und Altenpflege tätig, in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen, im Bereich der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern, in der Jugendhilfe, in der Familienberatung, Suchtberatung etc. Viele von ihnen bespielen mehrere oder nahezu alle dieser Felder. Gerade auf der kommunalen Ebene führt dies manchmal zu Verdrängungswettbewerben und Konkurrenzsituationen.

»Die Kommune muss soziale Dienste und Einrichtungen vor Ort steuern und gegebenenfalls ergänzen«

Die Bearbeitung solch fachlicher Fragen und das Verfolgen strategischer Ziele in der kommunalen Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik erfordert daher ein modernes, den Aufgaben angepasstes und zugleich innovatives Verwaltungshandeln. Das von der Kommission der Europäischen Union geprägte Regierungs- und Verwaltungsverständnis der »Good Governance« bietet sich hierbei als Orientierung an.

»Good Governance« oder »gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln« bezeichnet eine themenorientierte Gesamtsteuerung gesellschaftlicher Entwicklungen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft nach den Grundsätzen

Offenheit, Partizipation und Kooperation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Die EU-Kommission geht in der Ausgestaltung dieser Begriffe von einem grundsätzlich neuen Verwaltungsverständnis aus.

Offenheit, Partizipation, Kooperation

Offenheit erfordert, dass strategische Zieldimensionen definiert und diese durch Übertragung auf konkrete Jahresziele, Maßnahmen und Projekte nachvollziehbar und überprüfbar werden, und dass über diese Ziele und die Zielerreichung nach innen und außen transparent berichtet wird.

Partizipation und Kooperation sind Grundvoraussetzung für erfolgreiche Soziale Arbeit. Wichtige Partner sind innerhalb der Stadtverwaltung ebenso angesiedelt wie außerhalb. Wohlfahrtsverbände, freie Träger, Vereine, Initiativen und Organisationen, aber auch Schulen und Polizei, arbeiten im sozialen Umfeld oftmals mit denselben Menschen zusammen, wenn auch in jeweils verschiedenen Rollen. Die unterschiedlichen professionellen Herangehensweisen und Rahmenbedingungen erschweren die Zusammenarbeit manchmal, zum Beispiel beim Austausch von Daten oder durch unterschiedliche Fachsprachen,

und seinen Dienststellen Jugendamt, Sozialamt und Seniorenamt die zum Fachbereich gehörigen städtischen Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, die kommunale Beschäftigungsgesellschaft, die städtischen Alten- und Pflegeheime organisiert, ebenso wie die Agentur für Arbeit, das Gesundheitsamt, Vertreterinnen und Vertreter des Stadtrates sowie die Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt, Rotes Kreuz, Caritas, der Paritätische und die Stadtmission. Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft stehen in einem offenen Dialog über aktuelle und zukünftige Planungen und Projekte.

Eine vergleichbare Kooperation bildet sich auch in den örtlichen Fachgremien den Alten-, Jugend- und Behindertenarbeit ab. So gibt es seit vielen Jahren eine vertrauliche Zusammenarbeit im Jugendhilfeausschuss, der durch seine rechtliche Sonderstellung als Ratsausschuss und zugleich Teil des Jugendamtes hauptamtliche Fachkräfte mit ehrenamtlichen Stadträtinnen und Stadträten und Mitgliedern der Wohlfahrtsverbände verbindet.

Auch die diversen Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII und verschiedene runde Tische, beispielsweise zu den Themen Kindertageseinrichtungen, Hilfen zur Erziehung, Erziehungsberatung und Familienbildung bilden eine ähnliche Kooperationsstruktur für den Bereich der Bildung, Betreuung und Erziehung ab. In Nürnberg wird die kontinuierliche Weiterentwicklung der Angebote und meist auch das frühzeitige Vermeiden von Konkurrenzsituationen möglich, da gemeinsame Probleme identifiziert werden können und ein abgestimmtes fachpolitisches Handeln erfolgt.

Ebenso wichtig ist die Beteiligung der betroffenen Menschen. Unterstützung und Aktivierung gelingt nur dann, wenn diese als Expertinnen und Experten in eigener Sache ernst genommen werden und ihre Interessen vertreten können.

Mit dem Grundsatz der Verantwortlichkeit wird der Blick darauf gerichtet, ob die Rollenverteilung zwischen den Akteuren klar und effizient geregelt ist und ob ihnen Entscheidungen, Erfolge und Misserfolge eindeutig zuzuschreiben sind. Dies ist vor dem Hintergrund des föderalistischen Systems mit verschiedenen Zuständigkeiten unterschiedlicher politischer Ebenen – Kommune, Land, Bund, Europa –, in der Partnerschaft

aber sie erweitern auch den Blick und die Handlungsmöglichkeiten. Dafür sind Strukturen der Zusammenarbeit und des Austauschs notwendig, sei es in Arbeitsgemeinschaften, an runden Tischen, in gemeinsamen Projekten oder in der Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen.

Als sehr zielführend hat sich in Nürnberg erwiesen, eine Plattform für den Austausch der Akteure der öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege zu organisieren. In Nürnberg beispielsweise trifft sich in regelmäßigen Abständen die so genannte »Kreis-Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtspflege«. In ihr sind neben dem Referat für Jugend, Familie und Soziales

und Subsidiarität zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und auch im Zusammenspiel unterschiedlicher Ressorts einer Verwaltungsebene nicht selbstverständlich und oft nicht zufriedenstellend erreichbar.

Steuerungsmöglichkeiten identifizieren

Dennoch sollte nicht nur selbstverständlich Verantwortung für die eigenen Aufgabenfelder übernommen werden, sondern es sollte auch selbstverständlich sein, sich nicht auf rein formale Zuständigkeiten zurückzuziehen, sondern sich ressort- und ebenenübergreifend aktiv einzumischen und die gesetzlichen und finanziellen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik mitzugestalten.

Effektivität ist angesichts der großen Herausforderungen und der beschränkten Finanzmittel und Personalkapazitäten unabdingbar. Die Finanz- und Wirtschaftskrise und die daraufhin deutlich schwieriger werdende Haushaltsslage vieler Kommunen machen ein transparentes Finanzcontrolling noch dringender notwendig als bisher, zum einen wegen der sinkenden städtischen Einnahmen, zum anderen aber auch, um bei steigenden Zahlen von Transferleistungsempfängern die Kosten im Blick zu behalten und Steuerungsmöglichkeiten zu identifizieren. Es müssen zum Teil neuartige Instrumente und Mechanismen der Finanzsteuerung entwickelt werden, die in der Verwaltung bislang keine Anwendung fanden.

Zielgerichtete Kooperationen ermöglichen

Kohärenz erfordert das Ineinander greifen der Strategien und Ziele verschiedener Akteure und unterschiedlicher politischer Ebenen. Dazu ist die Entwicklung integrierter Strategien im eigenen Verantwortungsbereich eine Voraussetzung, aber der Erfolg hängt letztlich von der Bereitschaft anderer Ebenen und Akteure zur zielgerichteten Kooperation ab. Das Anliegen der kommunalen Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik in Nürnberg ist die solidarische Stadtgesellschaft, für deren Verwirklichung Partner gefunden und Überzeugungsarbeit geleistet wer-

den muss. Viele Beispiele zeigen, dass dies gelingen kann: 2009 ist etwa die Umsetzung des Nürnberger Arbeitsprogramms gegen Kinderarmut »Armen Kindern Zukunft geben!« durch das gemeinsame Handeln vieler Partner in und außerhalb der Stadtverwaltung erheblich vorangegangen, in Kooperation mit Kindertagesstätten, Kultureinrichtungen, Sportvereinen, Sponsoren, Spendern und Stiftern, beruflich und ehrenamtlich Engagierten der unterschiedlichsten Bereiche.

Diese ersten Erfolge stimmen hoffnungsvoll, dass ein gemeinsames zielgerichtetes Handeln über Zuständigkeitsgrenzen hinweg möglich ist, wenn eine kohärente und überzeugende Gesamtstrategie vorliegt. Die Herausforderung besteht, bei allem Optimismus hinsichtlich vieler erfolgreicher Beispiele, jedoch auch zukünftig darin, von der Erprobung in Modellprojekten hin zur flächendeckenden Verbreitung der für richtig erkannten Handlungsansätze.

Resümee

Zusammenfassend muss es also darum gehen, in einer Landschaft der sozialen Dienste, die sich immer weiter ausdifferenziert, die neue Aufgaben bekommt und neue gesellschaftliche Entwicklungen begleitet, den Überblick nicht zu verlieren. Die Steuerung sozialer Dienste und Angebote ist heute wichtiger denn je, um sowohl Versorgungslücken zu vermeiden als auch »Kannibalisierungstendenzen« zu vieler Anbieter auf zu engem Raum zu vermeiden.

Gleichzeitig wird deutlich, dass trotz intensiveren Wettbewerbs weder mehr finanzielle noch mehr personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Effektive Maßnahmen und Instrumente, integriertes Handeln und offene, transparente Kooperationen und Abläufe sind der Schlüssel zu einer gelungenen Gestaltung der Angebotspalette.

»Good Governance« in der Steuerung sozialer Dienste ist ein Weg, von dem alle profitieren – öffentliche Hand, Wohlfahrtsverbände und die Bürgerinnen und Bürger, die auf ausreichende und qualitativ hochwertige Angebote zählen können! ■



Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft

Herausgegeben von Armin Wöhrle, Reinhilde Beck, Klaus Grunwald, Klaus Schellberg, Gotthart Schwarz und Wolf Rainer Wendt

2. Auflage 2013, 257 S., brosch., 24,99 €
ISBN 978-3-8252-3784-4

(Studienkurs Management in der Sozialwirtschaft)

Die systematische Einführung in das Sozialmanagement beschreibt die Voraussetzungen dieser Art des Wirtschaftens, erläutert ihre Grundlagen und stellt Bezüge zur Sozialwirtschaft, Sozialpolitik, Sozialen Arbeit und den Wirtschaftswissenschaften her. Anhand eines Überblicks über den gegenwärtigen Stand der Diskussion werden die Besonderheiten und das Selbstverständnis des Fachs herausgearbeitet.

Bitte bestellen Sie die UTB-Nomos Titel ausschließlich bei Ihrer Buchhandlung oder bei www.utb-shop.de.



Nomos